

חברת נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ

ביצוע פרויקט הסעת המונים במטרופולין תל אביב

תקציר

בעיות התחבורה במטרופולין תל אביב מעסיקות את המדינה ואת ראשי הערים במטרופולין עשרות שנים. כבר ב-1973 החליטה ממשלת ישראל על הקמת רכבת תחתית בתל אביב, אך לא הוחל בתכנונה. כעשרים שנה לאחר מכן החלה עיריית תל אביב-יפו במהלכים להקמת רכבת תחתית בעיר. ב-1995 הצטרף משרד התחבורה למהלך, והוקמה מנהלה משותפת למשרד ולעירייה לשם ליווי תהליך בחינת היתכנות תוך כדי הרחבת מסגרת העבודה למטרופולין כולה. הממשלה הקימה ב-1997 את "חברת נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ" (להלן - נת"ע) על מנת שתסייע בהליכים להקמת מערך קווים לרכבת קלה במטרופולין תל אביב.

ב-1998 אושרה תכנית מתאר ארצית השומרת, בין השאר, זכויות דרך למערך קווים לרכבת הקלה. בשלב א' מתוכננים ארבעה קווים. הפרויקט לא הוכרז כפרויקט לאומי ולא ניתנו סמכויות הפקעה לגורם מרכזי אחד.

בעקבות אישור תכנית המתאר הוגשו תביעות, לפי חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965, בהיקף של מאות מיליוני ש"ח. נת"ע עשויה לשאת בעלות של 70% מסכום הפיצויים, אם התביעות תתקבלנה (בתשלום יתר הפיצויים אמורות לשאת הרשויות המקומיות שבתחומן תעבור הרכבת הקלה). התחייבות משרד התחבורה לשפות את נת"ע בגין דרישות הוועדות המקומיות לא אושרה על ידי משרד האוצר ולא תוקצבה.

רק ביולי 2000 נחתם הסכם בין שר האוצר ושר התחבורה ובין ראש עיריית תל אביב-יפו על התוואי והטכנולוגיה של הקו הראשון - "הקו האדום" - שיצא מפתח תקווה דרך בני ברק, גבעתיים ותל אביב-יפו ויגיע לבת ים. באוגוסט 2000 אישרה ממשלת ישראל את תוואי הקו.

התכנון המפורט של הקו ארך מספר שנים. עלות הקמת ק"מ מסילה בתוואי התת-קרקעי ותחנה אחת יקרה פי ארבעה-חמישה מעלות הקמת ק"מ מסילה עם שתי תחנות על פני הקרקע. במהלך התכנון גדל התוואי התת-קרקעי משישה ק"מ לעשרה ק"מ, ועלות הקמת הקו גדלה בהתאם. עלות הקמת הקו מוערכת במיליארדי ש"ח¹. הפרויקט נבדק ונמצא שיש כדאיות כלכלית לביצועו. נת"ע העריכה כי הקמת הקו תארוך כשש שנים.

באוגוסט 2000 אישרה הממשלה הקמת ועדת מכרזים בין-משרדית בראשות סגן החשב הכללי במשרד האוצר לבחירת זכיין לבניית והפעלת הקו בשיטת B.O.T². רק

1 נוכח העובדה שטרם הוגשו הצעות של יזמים להקמת הקו, נמנע משרד מבקר המדינה מפרסום נתוני בדיקות שונות שעשתה נת"ע.
2 Build, Operate, Transfer.

בנובמבר 2003 אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה לפרסם בקשה לקבלת הצעות מחברות שעברו את שלב המיון המוקדם. ההתמודדות בין החברות היא, בין השאר, על שיעור המענק המבוקש מהמדינה ועל פרמטרים הנדסיים ופיננסיים.

החל מאוגוסט 2004 נדחה מועד קבלת ההצעות מהקבוצות, אשר אליהן פנתה הוועדה, מספר פעמים, ולאחרונה הוא נקבע לסוף פברואר 2006, כחמש וחצי שנים לאחר קבלת אישור התוואי על ידי הממשלה וכ-32 שנים לאחר החלטת הממשלה על הקמת רכבת תחתית במטרופולין תל אביב. ההפסד למשק מדחיית הקמת "הקו האדום" בשנה אחת מוערך במאות מיליוני ש"ח.

המדינה כיסתה את כל הוצאות נת"ע בגין פינוי השטח וקידום זמינויות לתוואי הרכבת, כ-300 מיליון ש"ח, ואת הוצאותיה בגין עבודות תכנון הנדסי וטכנולוגי והוצאות הנהלה, כ-348 מיליון ש"ח.

נת"ע התקשרה ב-1998 עם שלוש חברות, חברה ישראלית (להלן - חברה א') ושתי חברות זרות שהיו שותפות ב"מיזם משותף". ההתקשרות הייתה אמורה לסייע לה בניהול הפעילות התכנונית וההנדסית של הפרויקט. נת"ע העריכה את תקופת ההתקשרות ב-12 חודשים, אך בעת הביקורת היא עדיין נמשכה. עד סוף 2004 שילמה נת"ע לחברות כ-133 מיליון ש"ח.

בחוזה שחתמה נת"ע עם החברות השותפות במיזם נקבעו המטלות בצורה כללית: "ניהול הפרויקט, ניהול התכנון, בקרת הפרויקט, תיאום בין רשויות מקומיות". המטלות לא פורטו, דבר שפגע ביכולת לקיים בקרה על השלמת שלבי העבודה על פי התשומות והתפוקות בפרויקט.

באפריל 2000 אישרה נת"ע את המשך ההתקשרות עם החברות השותפות במיזם בתנאים הקבועים בחוזה עד השלמת כל מטלותיהן. מאז ההתקשרות הראשונה חלו שינויים רבים הן בהיקף ההתקשרות והן במהותה ובאופייה, ולמרות זאת לא עיגנה נת"ע בכתב את השינויים ואת הארכת ההתקשרות עם החברות השותפות במיזם, כנדרש על פי כללי מינהל תקין. עד ספטמבר 2005 לא נחתם חוזה התקשרות חדש.

בדצמבר 2000 אישרה נת"ע לשלם לחברות השותפות במיזם תוספת בשיעור 30% בעבור "תקורה ורווח קבלני" על עלות השכר של מהנדסים שיתקבלו לעבודה. בנת"ע אין מסמכים המבהירים איך נקבע שיעור התוספת. לא נמצא כי נת"ע בדקה את סבירות רכיבי התוספת או וידאה אם הם כלולים בסעיפי ההוצאות שהיא משלמת, בהתאם לסעיפים אחרים בחוזה.

"הקו האדום" הוא הקו הראשון במערך הקווים המתוכנן. במהלך תכנונו שילמה המדינה עבור ידע אשר עשוי לסייע לה גם בהקמת הקווים הנוספים. בעת ההתקשרות עם החברות השותפות במיזם העבירה למעשה המדינה באמצעות נת"ע לחברה פרטית את ליבת הפעילות ואת הידע שנרכש. מצב זה עשוי לפגוע בתפעולה העצמאי אם ייעשו שינויים מבניים במערך הארגוני והניהולי של הפרויקט.



מבוא

מטרופולין תל אביב³ היא הריכוז העירוני הגדול והצפוף במדינה. במהלך השנים נוצר גודש רב בכבישיה בעיקר בשל הגידול המהיר בשימוש ברכב פרטי מצד אחד, והפיגור בהתאמת מערכת הכבישים לכך, מצד אחר. הגודש בכבישים גורם גם לירידה ביעילות וברמת השירות של התחבורה הציבורית ולהגברת הזיהום הסביבתי.

באפריל 1973 החליטה הממשלה להתחיל בתכנון מערכת הסעה המונית באיזור המטרופולין של תל אביב. בהחלטה נאמר, בין השאר, כי ראש הממשלה, בהתייעצות עם שר האוצר, תמנה ועדת שרים אשר תנחה את סדר התכנון. בעקבות כך, מינתה ראש הממשלה דאז, באותו חודש, שרים בועדה אך לא הוחל בתכנון. כעשרים שנה לאחר מכן החלה עיריית תל אביב-יפו במהלכים להקמת רכבת תחתית בעיר. ב-1995 עשתה חברת ייעוץ, לבקשת העירייה, סקר היתכנות למערכת הסעה המונית. באותה שנה הצטרף משרד התחבורה למהלך והוקמה מנהלה משותפת למשרד ולעירייה (להלן - מינהלת המטרופולין) לליווי תהליך בחינת ההיתכנות תוך כדי הרחבת מסגרת העבודה למטרופולין כולה.

באפריל 1996 החליטה הממשלה על הקמת חברה ממשלתית שתחליף את מינהלת המטרופולין. החברה הוקמה ב-1997. מ-1998 שמה הוא "נת"ע - חברת נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ"⁴ (להלן - נת"ע), והיא בבעלות מלאה של המדינה. שר האוצר ושר התחבורה הם האחראים לענייני החברה. פעילותה של החברה ממומנת מתקציב המדינה והיא פועלת ללא כוונת רווח. נת"ע החלה לפעול במקומה של מינהלת המטרופולין והועברו אליה כל ההתקשרויות החוזיות שלה.

דירקטוריון נת"ע המליץ ב-1998, לאחר בדיקות, על מערך של ארבעה קווים. בשלב הראשון של פרויקט הסעת המונים יוקמו עד שנת 2010 שני קווי רכבת - "הקו האדום" שייסע מפתח תקווה לאורך ציר ז'בוטינסקי בכני ברק וברמת גן, דרך תל אביב, שדרות ירושלים ביפו, עד לגבול יפו בת ים (להלן - הקו האדום), ו"הקו הירוק" - שייסע מראשון לציון ומחולון עד תחנת הרכבת ברחוב ארלוזורוב בת"א. בשלב השני יוקמו קווים נוספים - "הקו הצהוב"⁵ ו"הקו הסגול"⁶.

באוגוסט 2000 אישרה הממשלה את תוואי הקו הראשון והקמת ועדת מכרזים בין-משרדית בראשות סגן החשב הכללי במשרד האוצר, לבחירת זכיין לבניית הקו האדום ולהפעלתו (להלן - ועדת מכרזים בין-משרדית). נקבע כי הזכיין יבחר במכרז בשיטת B.O.T (Build Operate Transfer). עוד נקבע כי הזכיין ממומן במסגרת הסכם זיכיון עם המדינה, את הקמתה של התשתית הנדרשת לביצוע הפרויקט (התשתית הרכבתית, הקמת המנהרות, מערך התקשורת והחשמל, התחנות והקרונות), את הפעלתה ואת תחזוקתה בתקופת הזיכיון הנקבעת במכרז ומעביר אותה בתום התקופה לידי המדינה, ללא תמורה.

בנובמבר 2003 פנתה ועדת המכרזים הבין-משרדית לארבע קבוצות של חברות שעמדו בפרמטרים שנקבעו לקבלת הצעות. התחרות בין המתמודדים היא, בין השאר, על שיעור מענק ההקמה המבוקש מהמדינה. מאוגוסט 2004 נדחה המועד המתוכנן לקבלת הצעות מספר פעמים, ואחר כך נקבע לסוף פברואר 2006. בחודשים אוגוסט 2004-ספטמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הפעולות להקמת מערך הסעת המונים במטרופולין תל אביב ואת פעילות נת"ע.

באפריל 1996 קבעה הממשלה את מטרות החברה:

- 3 מטרופולין תל אביב היא הריכוז העירוני הגדול במדינה, ואלה גבולותיה: בצפון - נתניה והמועצה האזורית עמק חפר; במזרח - ראש העין ומודיעין; בדרום - אשדוד; במערב - הים.
- 4 השם הקודם היה נתיבי תחבורה עתידיים להסעת המונים בע"מ.
- 5 יחבר את תל אביב עם הרצליה ורמת השרון.
- 6 יחבר את תל אביב-יפו עם קריית-אוננו.

1" (1) לבדוק היתכנות למערכת הסעת המונים במטרופולין תל אביב שתיתן פתרון מערכתי לתחבורה הציבורית; הפתרון ישלב אמצעי הסעה ציבוריים שונים.

(2) להמליץ לממשלה על חלופה מועדפת ממספר חלופות מערכתיות השונות זו מזו במאפייני השירות, בטכנולוגיות ובעלויותיהן על בסיס שיקולים של יעילות תחבורתית ותועלת כלכלית למשק ועל פי אמות מידה מקצועיות המקובלות בפרויקטים תחבורתיים גדולים.

לאחר שהממשלה תבחר בחלופה מועדפת, אלה יהיו תפקידי החברה:

א. להשלים את התכנון המוקדם של החלופה המועדפת ולהביאו לאישור שר האוצר ושר התחבורה, בהתאם לשיקולים תחבורתיים, הנדסיים וכלכליים.

ב. לטפל בהשגת אישורי רשויות התכנון ורשויות אחרות להבטחת זכויות הדרך לנתיבי תנועה של מערכת הסעה המונית, לרכישתן לפי הצורך ולרישומן על שם המדינה.

ג. להכין מסמכים למכרז או למכרזים שתפרסם הממשלה בהתאם לעקרונות שתקבע ליישום הפרויקט (תכנון, הקמתו, הפעלתו ומימונו) תוך הבטחת מבנה תפעולי יעיל במעורבות מינימלית.

ד. לבצע כל מטלה שהממשלה תטיל עליה בקשר למערכת הסעת המונים במטרופולין.

עם הפעלת נת"ע הועברו אליה כל הנכסים, הזכויות, העבודות והנתונים שנאספו עד אז בנושא זה על ידי מינהלת המטרופולין.

בעת ההתארגנות לביצוע פרויקט וכל שכן, פרויקט רחב היקף יש צורך לבחון את החלופה הטובה ביותר של המבנה הארגוני לביצועו. נת"ע הוקמה במטרה להחליף את מינהלת המטרופולין. כבר בדוח קודם העיר מבקר המדינה⁷ כי במשרדי הממשלה (כולל משרד התחבורה) המעורבים בהפעלת מיזמים משותפים עם הסקטור הפרטי לא נמצאו מסמכים שמהם אפשר ללמוד על פי אילו שיקולים נקבע המבנה הארגוני של הגופים השונים שהוקמו לניהול המיזמים האמורים (חברות ממשלתיות, חברות עירוניות מנהלוח).

לכאורה, ניתן היה להכריז על הפרויקט כפרויקט לאומי, תוך הקניית סמכויות לגוף מרכזי אחד, וכן לשקול את האפשרות החריגה אומנם, לחקוק חוק מיוחד כפי שנעשה בעת הקמת כביש חוצה ישראל (כביש שש, שהוגדר כפרויקט לאומי מועדף)⁸.

משרד התחבורה הסביר בתשובתו, כי באותה תקופה לא הוסכם על קידום הפרויקט באמצעות חקיקה מיוחדת. עוד הסביר כי חילוקי הדעות לגבי פינויים הכרחיים לביצוע הפרויקט עדיין נמשכים, ובמידת הצורך ייזום משרד התחבורה חקיקת חוק לשם כך.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשיבות של פרויקט מערך הסעת המונים במטרופולין תל אביב ולאור העובדה כי תוואי הקווים עובר בשטחן של רשויות רבות, היה על הממשלה לשקול הכרה בפרויקט כפרויקט לאומי. כמו כן היה צורך לבחון אפשרות להקנות לגורם מרכזי אחד, בין השאר, סמכויות הפקעה ולקדם את הפרויקט בתהליך מזורז.

7 דוח שנתי 253 עמ' 229-256.

8 חוק כביש ארצי לישראל, תשנ"ה-1994. ביקורת בנושא זה פורסמה בדוח שנתי 48 עמ' 793-797.

מערך קווים להסעת המונים

ב-1998 אישרה המועצה הארצית לתכנון ובנייה תכנית מתאר ארצית (תמ"א 23). התכנית היא תכנית אב השומרת, בין השאר, זכויות דרך לרכבת הקלה. התכנית מבוססת על שדרוג מסדרונות⁹ קיימים של קווי האוטובוסים הפועלים בהם למערכת היררכית של קווי שירות עיקריים וקווי הזנה המתחברים אל המערכת הפרברית.

ממערך הסעת המונים ברכבת קלה אפשר להפיק תועלת מרובה: תועלת ישירה - חיסכון בזמן נסיעה ובעלויות תפעול כלי רכב משום שנוסעים יחלו לנסוע ברכבת הקלה; תועלת עקיפה - צמצום מספר תאונות הדרכים, הפחתת זיהום האוויר והרעש והקטנת ההשקעות במקומות חנייה.

"הקו האדום"

קביעת התוואי

הרכבת הקלה יכולה לנוע בשני מפלסים: על פני הקרקע ומתחת לפני הקרקע. יתרונות התנועה במפלס הקרקע הם נגישות נוחה לתחנות, מרחק קצר ביניהן והתאמה לנסיעות קצרות. יתרונות התנועה במפלס התת-קרקעי הם קיבולת תנועה גבוהה יותר, תנועה מהירה ללא צמתים והפרעה מעטה יותר לתנועה. נת"ע העריכה, על פי בדיקות שערכה, כי עלות¹⁰ הקמת ק"מ מסילה בתוואי התת-קרקעי ותחנה אחת גדולה פי ארבעה-חמישה מעלות הקמת ק"מ מסילה עם שתי תחנות על פני הקרקע.

למשרד התחבורה ולמשרד האוצר היו חילוקי דעות עם עיריית תל אביב לגבי התוואי והטכנולוגיה של הקו הראשון, בעיקר עקב דרישתה לתוואי תת-קרקעי בשטחה. משרד האוצר התנגד לכך עקב העלות הגדולה. כתוצאה מכך חלו עיכובים בתכנון הקו. יש להטעים כי עיריית תל אביב-יפו דרשה כבר ב-1994 שהמערכת תכלול "קטעים תת-קרקעיים באזורים הצפופים של העיר".

רק ביולי 2000, כשנתיים לאחר אישור תמ"א 23, הגיעו שר האוצר, שר התחבורה וראש עיריית תל אביב-יפו להסכם על התוואי ועל הטכנולוגיה ועל יישום שלב א' של המערכת. הוסכם על הקמת קו אחד באורך של כ-21 ק"מ, הקו האדום. עוד נקבע כי קטע הקו מרחוב ארלוזורוב ועד אזור "מנשייה" (סמוך לחוף הים) בתל אביב-יפו יהיה תת-קרקעי. באוגוסט 2000 אישרה הממשלה את הסיכום הנ"ל.

עלות הקמת הקו הראשון

על פי הנחיות משרד התחבורה ונוהל לבדיקת פרויקטים כלכליים שנקבע על ידי משרד האוצר (להלן - נוהל פר"ת), הגישה נת"ע באוגוסט 2001 דוח מסכם של בדיקות כדאיות כלכלית ותחבורתית שנעשו לשלוש חלופות שונות לקו האדום, שעלותן מיליארדי ש"ח¹¹. בחלופה הזולה ביותר הייתה הפרדה מפלסית מינימלית; בדיקות ואומדנים העלו כי קיבולת הנוסעים האפשרית בה לא תספיק להסעת הנוסעים הפוטנציאליים בחלק מהתוואי בשעות השיא. ההבדלים העיקריים בין החלופות האחרות היו אורך הקטע התת-קרקעי ועלויותיהן: חלופה אחת (להלן - חלופה א') כוללת

9 תרגום המושג האנגלי corridor שפירושו בהקשר זה נתיב תנועה שאין מוצא ממנו אלא בתחילתו ובסופו.

10 הערכת מנכ"ל נת"ע במאי 2004 בוועדת הכלכלה של הכנסת.

11 נוכח העובדה שטרם הוגשו הצעות של יזמים להקמת הקו, נמנע משרד מבקר המדינה לפרסם נתונים.

מנהרה באורך של כשישה ק"מ (בין צומת הרחובות בן-גוריון וז'בוטינסקי בגבול הערים רמת-גן ובני ברק לבין רחוב אלנבי בתל אביב-יפו), וחלופה שנייה (להלן - חלופה ב') כוללת מנהרה ארוכה יותר באורך של כשמונה ק"מ (בין מחלף גהה בגבול פתח תקווה - בני ברק לבין רחוב אלנבי בתל אביב-יפו).

1. העלויות הישירות של הפרויקט נחלקות לעלויות הקמה הכוללות את ההשקעה הראשונית הנדרשת ולעלויות הפעלה ואחזקה שוטפות של הקו. נת"ע חישבה את כדאיות החלופות על פי נוהל פר"ת ובהתאם לנתונים הבאים: תחילת העבודות בשנת 2002; תחילת ההפעלה ב-2008; אחרי תקופה זו העלויות יהיו עלויות הפעלה בלבד. חושבו העלויות והתועלת לכל שנה. הערך הנוכחי חושב לשנת 2000. משך חיי הפרויקט שהונח בבדיקה הכלכלית היה 25 שנים, תזרים המזומנים (התועלת בניכוי ההוצאות) חושב עד שנת 2032. כן חושב שווי הַגָּרָט¹² בשנת 2032. תוצאות הבדיקות העלו כי במונחים של ערך נוכחי נקי, התועלת הצפויה (הישירה והעקיפה) מביצוע חלופות א' וב' גבוהה מהעלויות הצפויות, במיליארדי ש"ח, במחירי שנת 2000. עוד העלו הנתונים כי חלופה א' כדאית יותר ולכן המליצו מחברי הדוח לבחור בה.

2. בעקבות אישור תכנית המתאר הארצית תמ"א 23' הוגשו נגד הוועדות המקומיות לתכנון ובניה כמה עשרות תביעות פיצויים לפי סעיף 197¹³ לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה). יועציה המשפטיים של החברה העריכו כי ההיקף הכולל של תביעות אלה הסתכם במאות מיליוני ש"ח. בביאורים לדוחות הכספיים של החברה לסוף 2004 נאמר כי לעניין תכניות דרכים פועלת נת"ע כחברה ממשלתית בשם המדינה בקידום התכניות למערכת מסילתית של הרכבת הקלה במטרופולין גוש דן, והיא עשויה לשאת בעלות של 70% מהיקף הפיצויים, אם התביעות תתקבלנה (בתשלום יתר הפיצויים אמורות לשאת הרשויות המקומיות שבתחומיהן תעבור הרכבת הקלה). עד מועד סיום הביקורת לא חויבה נת"ע לשלם פיצויים. בדוחות הכספיים של החברה צוין כי אם החברה תידרש לשאת בעלות של תשלום פיצויים, המימון לכך יתקבל מממשלת ישראל.

3. ממסמכי החברה עולה כי מנכ"ל משרד התחבורה שכיחן עד ספטמבר 2005, התחייב באוגוסט 2003 כי משרד התחבורה יעביר לנת"ע את סכומי השיפוי שידרשו הוועדות המקומיות. הביקורת העלתה כי ההתחייבות לא אושרה על ידי משרד האוצר: ראש תחום תחבורה ותקשורת במשרד האוצר הודיע למנכ"ל נת"ע בנובמבר 2003, כי כתב השיפוי ניתן בלא התחייבות חשבת ובלא תקצוב מתאים, ולכן לא יוכל לאשרה.

מנכ"ל משרד התחבורה לשעבר הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2006, כי האישור שהועבר לנת"ע הוא אישור עקרוני על פי החוק, ולא ניתן היה להעריך, במועד מתן האישור, את סכום הפיצויים שניתן להתחייב עליו על מנת לתת התחייבות חשבת כמקובל. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על מנכ"ל משרד התחבורה לציין זאת במכתבו לנת"ע.

שינוי תוואי הקו האדום ובדיקות נוספות

1. במהלך התכנון המפורט של הקו האדום נעשו בדיקות נוספות, שבעקבותיהן בוצעו בין השאר, שינויים בחלופה ב' - התוואי התת-קרקעי הוארך וחלו שינויים במיקום חלק מהתחנות ובאופיין. עלות השינויים הייתה מאות מיליוני ש"ח. הבדיקות הנוספות כללו בדיקת עלות שדרוג החלופה שנבחרה ב-2001, ובדיקת תוספת התועלת העתידית הנובעת מהפרש קיבולת הנוסעים.

12 גָּרָט – מחיקת נכס מתוך חשבון ההון עם סיום תקופת הבלאי שלו.

13 פיצויים בגין פגיעה במקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או גובלים עמו הניתנים לבעלי מקרקעין או לבעלי זכות בהם שנפגעו מתכנית בנייה שלא בדרך הפקעה.

לאחר בדיקות כדאיות ובדיקות הנדסיות הוחלט לבחור בחלופה ב' ששונתה, במקום בחלופה א' שנבחרה קודם, כיוון שהארכת הקו התת-קרקעי נותנת מענה לביקוש העתידי ולא תחייב השקעות נוספות כאשר יגדל הביקוש.

2. במהלך השנים 2002 ו-2003 נערכו בדיקות נוספות לבחינת אומדני הנוסעים ועלויות ההקמה של הרכבת הקלה, נוסף על בדיקות שנעשו קודם לכן. תוצאות הבדיקות העלו כי אמנם עלות ההשקעה גדולה יותר, אך גם התועלת רבה יותר. נמצא שהערך הנוכחי הנקי של החלופות פחת אך הפרויקט עדיין כדאי. להלן תוואי ה"קו האדום" שאושר.



הליכים לבחירת יזם

ועדת המכרזים הבין-משרדית השלימה, כשלוש שנים לאחר הקמתה, את הכנת הליכי המיון המוקדם של קבוצות החברות, שאליהן יפנו בבקשה לקבלת הצעות. המיון הושלם לאחר בדיקות שהביאו בחשבון ניסיון בבניית תשתיות בקווים העוברים במספר ערים, ניסיון בבניית רכבות, חוסן פיננסי, ניסיון מוכח בתפעול ובתחזוקה של מערך קווים של מערכת רכבות עירונית, יכולת אספקה של רכבות וניסיון בפרויקט B.O.T. בתחילת נובמבר 2003 אישרה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה לפרסם מכרז לקבלת הצעות לביצוע "הקו האדום". מועד קבלת ההצעות היה אוגוסט 2004. התחרות בין המתמודדים לקבל הצעות היא, בין השאר, על פרמטרים הנדסיים ופיננסיים ועל שיעור מענק ההקמה המבוקש מהמדינה.

מאז הפנייה לקבלת הצעות התקיימו דיונים רבים של ועדת המכרזים הבין-משרדית. אחת המציעות - קבוצת חברות - התפרקה; גם בהרכב קבוצות המציעים שנותרו חלו שינויים רבים. ועדת המכרזים הבין-משרדית אישרה מספר פעמים, לבקשת הקבוצות, את דחיית מועד קבלת ההצעות, ובמקביל - את דחיית התחלת הפרויקט. הדחייה האחרונה היא לרבעון הראשון של שנת 2006, כחמש וחצי שנים לאחר קבלת אישור התוואי על ידי הממשלה.

יוצא אפוא שכ-32 שנים לאחר החלטת הממשלה על הקמת רכבת תחתית במטרופולין תל אביב עדיין לא השלימו משרד האוצר, משרד התחבורה ונת"ע את שלב קבלת הצעות המחיר לפרויקט, ולוח הזמנים להשלמת הקמת הקו הראשון נדחה שוב ושוב. יש לציין כי בבדיקות שעשו יועצי נת"ע ב-2003 הוערך ההפסד למשק, מדחיית הקמת הקו הראשון, בכמה מאות מיליוני ש"ח לשנה.

תפעול נת"ע

פעילותה של החברה ממומנת מתקציב המדינה, והיא פועלת ללא כוונות רווח. בסוף 2004 הועסקו בה 22 עובדים. על פי הדוחות הכספיים של החברה, העבירה לה המדינה ממועד הקמתה עד סוף 2004 כ-648 מיליון ש"ח¹⁴ במחירי סוף שנת 2004. הסכומים שהועברו על ידי הממשלה לחברה הוגדרו כהלוואה צמודה למדרד המחירים לצרכן ללא ריבית, אשר תיפרע במועד שיקבע שר האוצר בהסכמת שר התחבורה.

תקציבה של החברה גדל מדי שנה בשנה בסכום ניכר. הפעילות העיקרית של נת"ע נעשית באמצעות חברות שונות בדרך של רכישת שירותים. החברה מעסיקה יועצים בתחומים מקצועיים שונים, בין השאר לתכנון הנדסי ולתכנון המערכות. החברה התקשרה גם עם קבלנים לביצוע עבודות תשתית.

בשנים הראשונות עסקה החברה בעיקר בתכנון מחקרים ובביצועם. ב-2003 החלה החברה בהכנת התשתיות בתוואי הקו שאושר. הפעולות כוללות, בין השאר, הזזת תשתיות כגון קווי חשמל, קווי תקשורת, מים, ביוב ושינוי תוואי כבישים. מרבית הפעילות הייתה בערים בת ים, פתח-תקווה ותל אביב-יפו. להלן נתונים מצטברים על פעילות החברה עד סוף שנת 2002 ובשנים 2003-2004, על פי הדוחות הכספיים של החברה. הנתונים הם באלפי ש"ח מתואמים למחירי סוף דצמבר 2004:

14 על פי הדוחות הכספיים של החברה לסוף 2004.

סך הכל	שנת 2004	שנת 2003	מצטבר* עד סוף 2002	
296,641	208,133	48,980	39,528	פינויים וקידום זמינויות
250,212	42,292	45,827	162,093	הנדסה וטכנולוגיה
37,229	9,028	7,170	21,031	הנהלה וכלליות
63,873	21,995	12,035	29,843	הוצאות אחרות**
647,955	281,448	114,012	252,495	סך הכל

* ממועד הקמת החברה.

** לאחר ניכוי הכנסות מימון ואחרי שערך ההלוואה של המדינה.

ב-2004 היה גידול ניכר בפעילות הפינאנסי וקידום הזמינויות שתכליתן פינוי תוואי הרכבת הקלה. משרד התחבורה מתקצב את פעילות החברה, ומינהל היבשה שבמשרד התחבורה אחראי, בין השאר, להקצאת המשאבים למימון פעילות נת"ע ולבקרה הכספית עליה.

רק באוקטובר 2001 הכין משרד התחבורה נוהלי עבודה שמסדירים את היחסים בינו ובין החברה. משרד התחבורה לא בנה במהלך השנים מערך בקרה עם מנגנון יעיל לתכנון תקציבי. מנגנון כזה ראוי שיכלול נתוני תשומות ותפוקות של משימות הכלולות בתכנית העבודה ולוח זמנים להשלמתן.

החברה הסבירה בתשובתה, כי מ-1998 היא מכינה מדי שנה בשנה תכנית עבודה שעל פיה נקבע התקציב, והיא מאושרת בידי דירקטוריון החברה. עוד הוסיפה החברה, כי היא עורכת דיונים על תכנית העבודה עם משרד התחבורה ועם משרד האוצר כדי לקבוע את התקציב השנתי. משרד התחבורה הסביר, כי הליך הבקרה הכספית והפיקוח של המשרד על פעילות החברה חדש יחסית "ולווה בוויכוחים" על היקף הבקרה, סוגה והסמכות לבצעה. הוא הוסיף כי בסוף 2005 הייתה החברה נתונה לבקרה כספית ומקצועית של המינהל האחראי לה במשרד התחבורה.

התקשרות ויחסי גומלין עם חברה מנהלת

פרויקט הקמת מערך קווים של רכבת קלה הוא תהליך מורכב המחייב תכנון והתארגנות לטווח ארוך הן לשלב התכנון והביצוע הן לשלבים הבאים הכוללים הפעלה והעברת הבעלות למדינה. נדרשת התארגנות שונה בכל שלב של מחזור חיי הפרויקט - תכנון, ביצוע ובקרה על ההפעלה. לפיכך יש להכין תכניות ולבחון חלופות שונות לביצוע.

דירקטוריון נת"ע והנהלתה החליטו עוד ב-1998 כי התיאום, הניהול והפיקוח ייעשו באמצעות חברת ניהול (מנהלת פרויקט) שתהיה זרוע הנדסית וארגונית של נת"ע לקידום הפרויקט. נת"ע העריכה כי לחברה מנהלת גמישות ויתרונות מובהקים בכל הנוגע לביצוע מטלות אלה, לעומת עובדי נת"ע, מסיבות אלה: גודל הצוות, האפשרות לגייס בעלי מקצוע לתקופות משתנות, היכולת לבחור בעלי מקצוע מעולים בעלי ניסיון ומיומנות וכלי ניהול ובקרה הנדסיים העומדים לרשותם, במיוחד בחברה שצברה ניסיון בפרויקטים דומים. דירקטוריון נת"ע מינה בינואר 1998 ועדת בדיקה

שכללה את אלה: יו"ר הדירקטוריון, שני דירקטורים, מנכ"ל נת"ע והמהנדס הראשי בחברה. באפריל 1998 פנתה נת"ע¹⁵ לקבלת הצעות מחיר מחברות בארץ ובעולם.

החברה הסבירה כי הפנייה הבסיסית לקבלת ההצעות נעשתה לחברות תכנון בינלאומיות המתמחות בנושאי רכבות עירוניות, והן נדרשו במפורש להגיש את הצעותיהן בשיתוף עם חברות תכנון תחבורה ישראליות כדי שהידע להקמת מערכות של רכבות עירוניות ייקלט ככל הניתן ויישאר בישראל.

על פי הביאורים לדוחות הכספיים של נת"ע, זכו במכרז בינלאומי במאי 1998 שלוש חברות אשר שותפות במיזם, (חברה א', שהיא חברה ישראלית, ושתי חברות זרות - חברה ב' וחברה ג')¹⁶. נקבע כי המיזם המשותף ישמש זרוע ארגונית-מקצועית-הנדסית לחברה. נת"ע חתמה ביוני 1998 על חוזה עם החברות השותפות במיזם; על פי הוראותיו, חבות שלוש החברות כלפי נת"ע היא ביחד ולחוד.

בדיונים שקדמו לבחירת חברות אלה נאמר, בין השאר, כי תהיה להן אחריות כללית לתיאום ולניהול של כל מהלכי התכנון והפעילויות המשלמות (הנדסה, טכנולוגיה, הליכים סטטוטוריים, תפעול) לצורך הכנת מכרז (RFP), של הליכי בחירת היזם ולהמשך הניהול והפיקוח על שלבי הביצוע. עוד הוחלט כי לצורך התכנון המוקדם וקבלת השירותים הנוספים תתקשר נת"ע עם חברות ועם יועצים שונים. נת"ע הסבירה בתשובתה, כי כל הפעילות במסגרת המיזם המשותף מבוססת על המדיניות ועל ההחלטות לביצוע שלה ומחייבת אישור של מנהלי התחומים, האחראים לפעילות בנושא זה בנת"ע.

הפעילות במסגרת המיזם המשותף החלה ביוני 1998, ועל פי הסברי נת"ע למשרד מבקר המדינה, העובדים במסגרתו מתפקדים למעשה כאגף ההנדסה שלה; משרדיו הם בבניין המשרדים שבו נמצאים משרדיה. בשנה הראשונה של ההתקשרות העסיקו החברות השותפות במיזם 12 עובדים; בסוף 2004 הועסקו בהן 62 עובדים, מרביתם באמצעות חברה א' הישראלית. עד סוף 2004 שילמה להן נת"ע כ-133 מיליון ש"ח במחירים שוטפים (מהם כ-88 מיליון ש"ח בשנים 2002-2004) בגין השירותים שקיבלה במסגרת המיזם.

ח ו ז ה ת ק ש ר ו ת : נוכח העובדה כי הליך ההתארגנות להקמת מערך הסעת המונים והפעלתו אורך בדרך כלל מספר שנים ומצריך בין השאר, תכנון ותיאום בין גופים שונים, הפקעת קרקעות, הקמת תשתית והתארגנות מיוחדת, היה על נת"ע לקבוע הסדרי התקשרות לטווח ארוך להגדלת סכומי ההתקשרות ולהארכת תוקפה במידת הצורך.

הביקורת העלתה כי נת"ע לא עשתה כך; נמצא כי בחוזה שחתמה עם החברות השותפות במיזם נקבעו מטלות בצורה כללית: "ניהול הפרויקט, ניהול התכנון, בקרת הפרויקט, תיאום בין רשויות מקומיות". נת"ע העריכה את תקופת ההתקשרות ב-12 חודשים. נת"ע הסבירה בתשובתה, כי בעת ההתקשרות לא נלקחו בחשבון הקשיים שיצרו המשרדים הכלכליים והעיריות שבתחומן תופעל המערכת, מן הרגע שהנושא החל להיראות כתכנית מעשית ולא כ"מגדלים באוויר". משרד מבקר המדינה העיר לנת"ע כי נוכח הניסיון שנצבר בנושא זה בעולם ובארץ, ההערכה הראשונה הייתה לא מבוססת.

15 משרד מבקר המדינה לא בדק את הליך בחירת החברה נוכח פרק הזמן הארוך שעבר מאז.
16 חברה ב' היא חברת הנדסה בינלאומית שהנהלתה נמצאת בקנדה. היא עוסקת בתכנון מערכות של רכבת קלה ובתכנון מערכות מטרו ציבוריות בעולם (קנדה, איסטנבול, פקיסטן). חברה ג' היא חברת הנדסה בינלאומית שמתמחה בתכנון פרויקטים וניהולם גם בתחום התחבורה. למעשה, החברה פרשה מפעילות שוטפת עבור נת"ע ב-2003; רק עוברת אחת שלהם מועסקת בפרויקט באמצעות חברה ב'.

נת"ע הסבירה בתשובתה, כי החוזה נועד לתכנון מוקדם ולהכנת מכרז בלבד. עוד הסבירה כי על פי חוות דעת של היועץ המשפטי שלה "מצד אחד דובר מלכתחילה על התקשרות ל-12 חודשים ומצד שני על התקשרות שאינה מוגבלת בזמן". יש לציין כי בפועל נמשכה ההתקשרות יותר משבע שנים, ולכן נראה כי היא לא נועדה לתכנון מוקדם ולהכנת המכרז בלבד. לו נועדה ההתקשרות לתכנון מוקדם בלבד, הרי שהיה על נת"ע לקיים מכרז חדש לאחר סיום התכנון ולחתום על הסכם התקשרות חדש לכיצוע העבודות. אולם אם ההסכם תוכנן למספר שנים היה על נת"ע לנסחו באופן שיפרט את היקף ההתקשרות ויגדיר את העבודות שיש לבצע. נוסף על כך, היה הדבר צריך לבוא לידי ביטוי בתמחור העבודות כדי שנת"ע תשלם מחיר נמוך יותר. היה עליה לקבוע את שלבי העבודה והבקרה על פי התשומות והתפוקות ולקבוע את לוחות הזמנים להשלמתם. עד תום הביקורת נמשכה ההתקשרות עם החברות השותפות במיזם יותר משבע שנים, ונת"ע לא חתמה עמן על הסכם התקשרות חדש.

הארכות ההתקשרות

כשנה וחצי לאחר תחילת פעילות החברות השותפות במיזם, במרס 2000, הוחלט להאריך את חוזה ההתקשרות, מחמת הספק שמא פג תוקפו. מנכ"ל נת"ע דאז דיווח לדירקטוריון על ההחלטה, ובעקבות אישור הדירקטוריון אישרה ועדת הרכישות את המשך ההתקשרות. ניתן לה פטור ממכרז בהיותה התקשרות המשך כהגדרתה בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

מאחר ששווייה של התקשרות ההמשך היה גדול משווי ההתקשרות הראשונית, נדרשו לה אישור מנכ"ל החברה והנמקתו. המנכ"ל דאז נימק את המשך ההתקשרות בכך שתהיה זו הדרך היעילה ביותר לניהול הפרויקט, שכן במסגרת המיזם המשותף החברות אחראיות לתכנון. הביקורת העלתה כי החוזה הוארך באותם תנאים עד להשלמת פרסום המכרזים ולא הוגבל בזמן.

לאחר אישור הדירקטוריון אישרה ועדת הרכישות של נת"ע באפריל 2000 להמשיך את ההתקשרות עם החברות השותפות במיזם באותם התנאים שנקבעו בחוזה עד להשלמת כל מטלותיהן. ממסמכי נת"ע עולה שבמהלך התקופה, הוועדה גרסה, כי "המשך ההתקשרות עם המיזם המשותף הינו הדרך היעילה ביותר והכלכלית ביותר להמשך ניהול הפרויקט".

כאמור, החוזה הוארך ללא הגבלת זמן. התנהגות זו תמוהה מאחר שבהסכמים שעשתה נת"ע עם חברות אחרות, היא נהגה לכלול אופציה להארכת החוזים. נמצא כי למרות הגידול הרב בהיקף ההתקשרות ובתנאיה (ראו גם להלן) לא עיגנה נת"ע בכתב את השינויים ואת הארכת ההתקשרות עם החברות השותפות במיזם. למשרד מבקר המדינה הסבירה נת"ע כי "ההארכה ושינוי התנאים נעשו בהסכמה בעל פה". לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח השינויים הרבים שחלו בהיקף העבודה ובשל התשלומים הרבים ששילמה נת"ע לחברות השותפות במיזם במהלך השנים, היה עליה להקפיד על עיגון ההסכמים וההתחייבות שלה בכתב, כנדרש על פי כללי מינהל תקין.

בפברואר 2004 ביקש יו"ר הדירקטוריון דאז לחשוב חשיבה אסטרטגית על צורת ניהול הפרויקט, נוכח העובדה שהחוזה עם החברות השותפות במיזם נחתם שש שנים קודם לכן. גם לאחר מכן הוחלט להאריך את המכרז כהתקשרות המשך בנימוק של שמירה על אחדות מטעמי חיסכון ויעילות. במשך תקופת ההתקשרות לא נמצאו מסמכים שמהם אפשר ללמוד אם במשך השנים נעשו בדיקות לבחינת חלופות למבנה הפרויקט וניהולו.

כאמור, ההתקשרות הראשונה עם החברות השותפות במיזם הייתה ב-1998. מאז חלו שינויים רבים הן בהיקף ההתקשרות הן במהותה ובאופייה, גם מספר העובדים המועסקים בחברה הישראלית, חברה א', גדל בהיקף ניכר. בעת ההתקשרות לא ניתנה הדעת על התלות בחברות. למעשה, גדלה התלות של נת"ע בחברות השותפות במיזם, וכשמעורבותן בפרויקט הלכה וגברה, גבר הצורך להמשיך את העסקתן מטעמים של שמירה על אחידות ושל היסכון ויעילות, שכן הכשרת גוף חדש לביצוע הפרויקט הייתה כרוכה בעלויות רבות. משרד מבקר המדינה העיר לנת"ע כי נוכח הגידול הניכר בהיקף העבודות, עליה לבחון תקופתית את שיטת ההתקשרות, לעגנה בחוזה חדש ולהקפיד על נוהלי עבודה והסדרים שיקטינו את התלות בחברות וביעצים. עד ספטמבר 2005 לא נחתם חוזה התקשרות חדש למרות בקשת הדייקטוריון לבחון את ההתקשרות.

ת ע ר י פ י ם ו ת ש ל ו מ י ם : בחוזה שנחתם בין נת"ע ובין חברות השותפות במיזם בשנת 1998 נקבעו כללי התשלומים:

1. נת"ע תשלם את שכרם של 12 עובדים ישראליים ועובדים מחו"ל על פי דרגות שכר שנקבעו. תנאי שכרם של העובדים מחו"ל היו נקובים בדולרים. נקבע כי שכרם של העובדים הישראליים יעודכן על פי השינויים בתעריפי משרד האוצר לתשלום בגין עבודת יעצים במקצועות שונים.
 2. נת"ע תשלם בעבור עלות החומרה, התוכנה והריהוט משרדי סכום שלא יחרוג מ-80,000 דולר אמריקאי, אלא אם כן הוסכם אחרת עמה.
 3. נת"ע תשלם את הוצאות שכר הדירה.
 4. נת"ע תישא בהוצאות בגין עלויות ישירות של העסקת מזכירות בסכום חודשי מרבי בש"ח שלא יחרוג מ-10,000 דולר אמריקאי.
 5. נת"ע תשלם מדי חודש בחודש סכום בש"ח השווה ל-7,000 דולר אמריקאי כהשתתפות בהוצאות משרדיות של החברות השותפות במיזם.
- (א) ב-10.12.00 אישרה ועדת ההתקשרויות של נת"ע את הגדלת התעריף לתשלום לעובדים הישראליים שהועסקו באמצעות חברה א', בשיעור של 4.8% וציינה שהשיעור דומה לשיעור המאושר של תוספת השכר בסקטור הציבורי לשנת 1999. עוד אישרה ועדת ההתקשרויות לשלם תוספת אישית לחמישה עובדים ששכרם נקבע בחוזה ההתקשרות - ביניהם מנכ"ל המיזם המשותף. יום לאחר מכן נערך דיון בדייקטוריון נת"ע שבו דיווח מנכ"ל החברה על תוספות השכר שניתנו לעובדים. החברה הסבירה בתשובתה, כי שולמה תוספת שכר לכל הצוות הישראלי בשיעור דומה לשיעור המאושר של תוספת השכר לסקטור הציבורי.
- משרד מבקר המדינה העיר לחברה, כי מן הראוי שתבדוק תקופתית את עלות השכר ותגדיר בעת ההתקשרות מנגנון עדכון שכר.

(ב) החברות השותפות במיזם נבחרו לבצע פעילויות כאילו היו "אגף ההנדסה" של נת"ע. נת"ע העסיקה באמצעות עובדים בתחומים שאינם הנדסיים. באפריל 2004 טענו דירקטורים בנת"ע כי יש להבחין בין עבודות שדורשות ידע ייחודי לבין עבודות שאינן ייחודיות ואפשר לעשותן גם באמצעות אחרים. התברר כי במועד סיום הביקורת, המשיכה נת"ע להעסיק עובדים בתחומים לא הנדסיים באמצעות החברות.

תוספת בגין "תקורה ורווח קבלני"

1. הביקורת העלתה כי ועדת ההתקשרויות של נת"ע אישרה בדצמבר 2000 (עדכון התעריפים נקבע בדיעבד ליולי 2000) לשלם לחברות השותפות במיזם תוספת בשיעור 30% לכיסוי "תקורה ורווח קבלני" בגין מהנדסים ובעלי תפקידים חדשים שיתקבלו לעבודה; בעבור מזכירות נקבעה תוספת בשיעור 20%. על פי חשבונות שהוגשו לנת"ע, התוספת כוללת את ההוצאות לגיוס כוח אדם, לניהול שכר, להנהלת חשבונות ולמימון.

בנת"ע אין מסמכים המבהירים איך נקבע שיעור התוספת. לא נמצא כי החברה בדקה את סבירות רכיבי התוספת ויודאה שאינם כלולים בסעיפי ההוצאות שהיא משלמת בהתאם לסעיפים אחרים בחוזה.

כבר בינואר 2003, בדיון בחברה, הסתייג אחד הדירקטורים משיעור התוספת המשולמת וציין שיש לבחון אותה מחדש, משום שלדעתו, מחירי עבודות התכנון מופרזים. הביקורת העלתה כי נת"ע לא בדקה זאת. במועד סיום הביקורת היא המשיכה לשלם תוספת בשיעור של 30%.

החשב הכללי הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מינואר 2006, כי חשבות משרד התחבורה נמצאת בעיצומו של הליך בקרה שוטף על פעילויות נת"ע. במסגרת זו מתגבש נוהל עבודה עדכני, אשר ינחה את נת"ע להיצמד, עד כמה שניתן להוראות החשב הכללי, וזאת בהתחשב באילוצים הנובעים מהיותה של נת"ע חברה ממשלתית ומבלי לבצע כל פעולה אשר עשויה לפגע בפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח השינויים שחלו באופי ובהיקף של המטלות שמסגרת המיזם המשותף מאז תחילת ההתקשרות ב-1998, ראוי כי נת"ע תבחן מחדש את המשימות הללו ותבחן אפשרות לביצוע חלק מהן באמצעות אחרים.

2. נת"ע רכשה במהלך השנים ציוד קבוע לשימוש החברות השותפות במיזם בעלות מצטברת של כשלושה מיליון ש"ח¹⁷ במחירים שוטפים. נוסף על כך, היא משלמת את שכר הדירה של משרדים בהם מועסקים עובדים של חברות אלה ואת שכרן של המזכירות. הסכום גדול מהסכום שנקבע בהתקשרות הראשונה, והסכום החודשי הקבוע להוצאות משרדיות שווה ערך ל-7,000 דולר אמריקאי. יש לציין שתעריפי היועצים שקבע החשב הכללי מתייחסים לעבודה הנעשית במשרדי היועץ.

לא נמצאו בנת"ע מסמכים שמהם אפשר ללמוד מה הסיבות לתשלום הוצאות שכר הדירה, לתשלום שכרן של המזכירות ולתשלום בגין ההוצאות המשרדיות האחרות, נוכח העובדה שהתשלומים עבור העסקת מהנדסים ובעלי תפקידים אחרים, כוללים תוספת בשיעור של 30% בגין "תקורה ורווח קבלני".

נת"ע הסבירה בתשובתה כי היה חשוב לה לקבוע שיעור תקורה מסוים, כדי לוודא שקיים מתאם בין השכר שמקבל העובד המועסק בחברות השותפות במיזם ובין העלות שהיא משלמת. עוד הוסיפה כי התייחסותה היא לעלות הכוללת של השכר ולא לתקורה, והעלות הכוללת לגיוס עובדים נוספים קטנה מן העלות שנקבעה במכרז. מנכ"ל החברה לשעבר הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2005, כי התנהל מו"מ בין נת"ע ובין החברות השותפות במיזם, שבעקבותיו אושרו תעריפים חדשים המבוססים על העלות הישירה של עובד במיזם ותקורה מוסכמת של 20%-30%.

17 על פי הדוחות הכספיים של החברה.

שעלותה לנת"ע הייתה נמוכה מהמחיר המקורי ודומה מאוד למחירים שקבע החשב הכללי במשרד האוצר. משרד התחבורה הסביר בתשובתו, כי המשרד הקטין את עלות ההסכם עם החברות השותפות במיזם.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה, כי עליה לקבוע את העלות של העסקת עובד. אם היא רוצה לבדוק את המתאם בין העסקתו ובין העלות שהיא משלמת לחברות השותפות במיזם, היא יכולה לדרוש את קבלת המידע הפרטני מהחברות (ראו גם להלן - בקרה וביקורת).

שמירת הידע

במהלך השנים שינתה המדינה את שיטת ההיערכות שלה בתחום הניהול, התכנון והביצוע של פרויקטים גדולים בתחום התחבורה. כך, לדוגמה, פעילות המטה (לתכנון ולפיקוח) של משרד התחבורה הועברה בהדרגה לחברות ממשלתיות כגון "חברת נתיבי אילון בע"מ" (חברה מעורבת ממשלתית ועירונית) וחברת "חוצה ישראל" (חברה ממשלתית). כאשר מדובר בשכירת שירותו של גוף פרטי לניהול הארגוני, התכנוני וההנדסי של פרויקט לאומי יש לשמור על שליטת המדינה בגרעין הידע ובליבת הפעילות במטרה לאפשר לה במקרה הצורך להפסיק את ההתקשרות עם ספק שירותי הניהול שנבחר במכרז ולא לפתח בו תלות.

במהלך התכנון של הקו האדום שילמה המדינה עבור ידע אשר עשוי לסייע לה גם בהקמת הקווים הנוספים. בעת ההתקשרות עם החברות השותפות במיזם העבירה למעשה המדינה באמצעות נת"ע את ליבת הפעילות ואת הידע שנרכש ונצבר בנושאי הקמת רכבת קלה מהמדינה אל חברה פרטית. יצוין כי בעוד שחברות ב' וג' הן חברות בינלאומיות בעלות ידע וניסיון בתחומי התחבורה, כולל בתחום פיתוח תחבורה מסילתית ומנהור, חברה א' היא חברה ישראלית שלעובדיה לא היו ידע וניסיון בתחומים אלה. לפיכך היה על נת"ע לפעול לשמירת הידע ולהכשרת עובדיה בתחומים אלה. הביקורת העלתה כי בנת"ע יש רק מהנדס ראשי וסגן מהנדס ראשי (באפריל 2004 אושר מנוי של סגן מהנדס ראשי וממלא מקום לקראת פרישתו של המהנדס הראשי בסוף 2005). עובדים אלה אחראים לבקרת התכנון, לתפעול ולפיקוח על עשרות מהנדסים המועסקים במיזם המשותף.

גם יו"ר הדיקטוריון דאז של נת"ע גרס באפריל 2004, כי על נת"ע לעשות מאמץ ולפתח מוקדי ידע נוספים כדי להגביר את אי-התלות ואת התחרות בתחום. דירקטורית הסתייגה בדיון מריכוז הידע במיזם המשותף, במיוחד בחברה א' באופן בלעדי ומהתלות בו והציעה לשקול את הגדלת מספר העובדים בנת"ע בתחומים מסוימים לחיזוק הידע המקצועי הפנימי.

נת"ע הסבירה בתשובתה כי מועסקים בה מנהלי תחומים בכירים בנושאים השונים, מתקיימים בה דיונים שוטפים עם עובדי החברות השותפות במיזם, וכל הידע הממוחשב של החברה אגור במחשביה.

משרד התחבורה הסביר בתשובתו, כי הוא משתדל לשמר ידע שנצבר בנושא הקמת פרויקטים גדולים. לדוגמה, ידע שנרכש בפרויקט הרכבת הקלה בירושלים מועבר לנת"ע ולהפך. הוא ציין כי חלק גדול מהידע המקצועי שנרכש בחו"ל נקלט בקהילות התכנון הישראליות. עם זאת, הוסיף משרד התחבורה כי המשרד התריע בעבר על דלדול כוח האדם המקצועי במשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה, האחראי, בין השאר, לפעילות נת"ע לפעול לשמירת הידע שנרכש במהלך השנים בפרויקטים של הקמת רכבת קלה כדי שאפשר יהיה להיעזר בו גם לפרויקטים אחרים ובאמצעות חברות וגופים תכנוניים שונים.

התקשרות עם חברות הקשורות למיזם

נת"ע פנתה לחברות לקבלת הצעות לעבודת מחקר בתחום התחבורה הציבורית. הוגשו לה שתיים: הצעה של חברה ד' והצעה של חברה ה'. הביקורת העלתה כי שתי החברות קשורות לחברות השותפות במיזם. על פי הרישומים ברשם החברות, אחד ממנהלי חברה ד' הוא מנכ"ל המיזם המשותף, והוא גם אחד מבעלי המניות של חברה א' (שהיא שותפה מרכזית במיזם); משרדי חברה ד' נמצאים בבניין המשרדים שבו נמצאים משרדי נת"ע. סכום הצעתה היה 100,000 ש"ח. חברה ה' נרכשה על ידי חברה אחרת, שגם היא שותפה במיזם; עובדיה עובדים במשרדי נת"ע. הסכום הכולל של הצעתה היה כ-360,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, טוב הייתה עושה נת"ע, לו הייתה מפרסמת מכרז או בוחנת את ההצעות מחדש ופונה לחברות אחרות שאינן קשורות לחברות השותפות במיזם. נת"ע בחרה בהצעה הזולה של חברה ד', בלי לבדוק, ובלי לנטרל במידת הצורך ניגוד עניינים בין חברה א' השותפה במיזם ובין החברה המבצעת את המחקר.

בקרה וביקורת

בהתקשוריותה עם חברות אחרות קבעה נת"ע שיותר לה לבדוק נתונים שעל פיהם שילמה ליועצים. לדוגמה, בהתקשרות של נת"ע עם חברת ייעוץ התחייבה החברה לאפשר לנציג של נת"ע לבקר במשרדיה ולעייין ברישומי שעות העבודה שהוקדשו למתן השירותים שעליהם מבוסס החיוב, כולל רישומים ידניים, ובכל מסמך רלוונטי ולמסור לנציג כל הסבר שיידרש.

ממסמכי נת"ע עולה כי במהלך השנים התגלעו קשיים בקבלת נתונים על מסמכים וחשבונות המשמשים בסיס לחשבונות שמגישות החברות השותפות במיזם. נושא זה נדון גם בדירקטוריון החברה במאי 2002. יו"ר הדירקטוריון דאז טען כי החברות חייבות למסור נתונים למבקר הפנימי של נת"ע, אף אם זכות זו אינה מעוגנת רשמית בסעיפי החוזה.

משרד מבקר המדינה העיר לנת"ע כי עליה להסדיר את האפשרות לקבל את כל הנתונים, לקבוע בהקדם נהלים וסדרי בקרה על החשבונות ולבדוק תקופתית את הנתונים ואת החשבונות (כגון תשלומים ליועצים) שעל פיהם היא משלמת.



הגידול הרב במהלך השנים במספר כלי הרכב במדינה, בעיקר במטרופולין תל אביב, גורם לגודש בכבישים ולירידה ביעילות וברמת השירות של התחבורה הציבורית, נוסף על הגברת הזיהום הסביבתי וריבוי תאונות הרכבים. ממשלת ישראל החליטה כבר ב-1973 על הקמת רכבת תחתית בתל אביב. מאז הוקמו גופים שונים והושקעו מאות מיליוני ש"ח בתכנון ובבדיקות אך השלמת הקו הראשון במערך קווים להסעת המונים במטרופולין צפויה רק ב-2012.

בדיקות כלכליות שנעשו במהלך השנים הראו כי דחיית ההפעלה של הקו הראשון של הרכבת הקלה - "הקו האדום" משמעותה הפסד למשק של כמה מאות מיליוני ש"ח בשנה. על ממשלת ישראל לבחון אפשרות לפעול להכרה בפרויקט הסעת המונים במטרופולין תל אביב כפרויקט לאומי ולהשלים את הקמת מערך הקווים של הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב.

על נת"ע להפיק לקחים ולבחון מחדש את מודל ניהול הפרויקט ואת תנאי ההתקשרות עם החברות המספקות את שירותי התכנון והניהול שלו, ולהבטיח את האינטרסים שלה, כדי לשמר את מסד הנתונים והידע שנצברו.